

Wilhelm Hofmeister

Brasilien und die regionale Wirtschaftsintegration

Die regionale Integration Südamerikas gehört seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu den außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Prioritäten Brasiliens. Der MERCOSUR, der Gemeinsame Markt des Südens mit den Nachbarn Argentinien, Uruguay und Paraguay, war lange Zeit das zentrale Integrationsprojekt. Nach einem ersten knappen Jahrzehnt wichtiger integrationspolitischer Fortschritte und einem deutlichen Anstieg der Handelsbeziehungen innerhalb des MERCOSUR ist dieses Integrationsprojekt allerdings ins Stocken geraten. Zwar investiert Brasilien weiterhin erhebliche politische, diplomatische und finanzielle Ressourcen zur Förderung regionaler Kooperation und Integration, doch die frühere Konzentration auf den MERCOSUR ist einer Aufsplitterung in verschiedene Initiativen gewichen, die nicht unbedingt komplementär sind. Dabei gab und gibt es sowohl innerhalb der brasilianischen Administration als auch seitens wichtiger unternehmerischer und gesellschaftlicher Gruppen sehr widersprüchliche Einstellungen gegenüber einzelnen Integrationsinitiativen, und wichtige Instanzen des Regierungsapparates widersetzen sich mehr oder weniger offen der Erweiterung oder selbst der Einhaltung von Integrationsvereinbarungen. Zudem haben die Regierungen der Präsidenten Cardoso und Lula da Silva phasenweise sehr viele Anstrengungen und Ressourcen in multilaterale Aktivitäten auf globaler Ebene investiert und die regionale Integration eher nachrangig behandelt. Doch trotz der neuen Initiativen seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist die regionale Integration in Südamerika eher durch Konflikte und Rückschläge geprägt als durch ihre Konsolidierung. Aufgrund seiner herausragenden politischen und wirtschaftlichen Stellung innerhalb der Region hängen künftige Integrationsfortschritte vom Verhalten Brasiliens ab. Es ist jedoch ungewiss, ob neue Initiativen tatsächlich Fortschritte der Integration bringen werden oder nur eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Nachbarn in einigen Kooperationsfeldern.

1. Erste Integrationsinitiativen

Nachdem Brasilien seit der Kolonialzeit eher oberflächliche bilaterale Kontakte mit seinen Nachbarn in Südamerika unterhalten hatte, intensivierte es

ab Mitte des letzten Jahrhunderts seine regionalen Beziehungen insbesondere mittels eines multilateralen Ansatzes über die aktive Teilnahme an regionalen Initiativen.¹ Wichtig war im wirtschaftlichen Bereich vor allem die Lateinamerikanische Freihandelsvereinbarung ALALC und später ab 1980 die Lateinamerikanische Integrationsvereinbarung ALADI.² Eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen ergab sich aus der Mitarbeit in diesen multilateralen Initiativen zunächst nicht. Erst ab den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts nahm das Interesse an einer Verdichtung des Verhältnisses zu den Nachbarn in Südamerika zu.

Die erste Aufmerksamkeit gilt traditionell Argentinien. Die brasilianische Unterstützung des südlichen Nachbarn im Falkland-/Malvinen-Krieg 1982 bildete den Ausgangspunkt für den Ausbau engerer bilateraler Beziehungen. Dabei bot die nachbarschaftliche Solidarität in jenem Krieg Gelegenheit, im Hinblick auf ein wichtiges Anliegen regionaler Strategie klare Positionen zu markieren: Die Zusammenarbeit mit Argentinien als Instrument zur Einschränkung des Einflusses externer Mächte in der Region, insbesondere der Vereinigten Staaten. Das war knapp zehn Jahre später ein wichtiges Grundmotiv für die Institutionalisierung des neuen Nachbarschaftsverhältnisses im Rahmen des MERCOSUR.

2. Der MERCOSUR

Die demokratischen Transformationsprozesse in Argentinien und Brasilien während der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts förderten den Abbau militärischer Bedrohungsszenarien, ein Ende des Rüstungswettlaufs sowie die Intensivierung des bilateralen Verhältnisses und die Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen. Daraus entstand zu Beginn der neunziger Jahre das Projekt des MERCOSUR. Dessen Leitmotiv war der Ausbau der Beziehungen zwischen Brasilien und Argentinien. Jedes Mal, wenn dieses Leitmotiv von einem oder beiden Partnern missachtet wird, erlebt der MERCOSUR eine Krise.

Für eine Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den anderen Ländern Südamerikas besaß Brasilien zunächst weder eine sonderlich klar definierte politische Strategie noch politische Ansätze

1 Zur brasilianischen Außen- und Regionalpolitik statt vieler Altemani/Lessa (2006).

2 Weitere lateinamerikanische Initiativen von einiger Bedeutung waren bzw. sind u.a. der Amazonasakt (*Tratado de Cooperación Amazónica*, TCA), die "Rio-Gruppe" als Forum des regionalen politischen Dialogs, der Vertrag von Tlatelolco als Instrument regionaler Sicherheitskooperation oder das Lateinamerikanische Wirtschaftssystem SELA.

und Instrumente. Die Einbeziehung Paraguays und Uruguays in den MERCOSUR war zunächst gar nicht vorgesehen, wurde den kleinen Nachbarn aber aufgrund ihrer engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den beiden großen Staaten konzidiert.

Der MERCOSUR war seit seiner Gründung 1991 ein gutes Jahrzehnt lang das eindeutig wichtigste multilaterale Projekt Brasiliens in Südamerika.³ Von Anfang an verfolgte das Land damit zwei Ziele: Einerseits sollte eine regionale politische und wirtschaftliche Dynamik angeregt werden, um politische Stabilität, die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen und eine neue internationale Projektion der Region zu fördern; andererseits wollte Brasilien damit den Einfluss auf sein regionales Umfeld erhöhen und mit der Anregung gemeinsamer Aktionen auch zusätzliches Gewicht auf internationaler Ebene gewinnen. Die Verknüpfung brasilianischer mit regionalen Interessen sollte erreicht werden, indem man den Nachbarn einen privilegierten Zugang zum brasilianischen Markt gewähren wollte; im Gegenzug erwartete man von ihnen Unterstützung für die brasilianische Politik auf dem südamerikanischen Subkontinent und insbesondere gegenüber den USA. Dabei ging man von einer starken Übereinstimmung der Interessen der Nachbarn mit den eigenen Interessen gegenüber den USA aus. Das zeigte sich sehr deutlich im Hinblick auf die "Initiative für die Américas" ab 1990 und den in diesem Rahmen angestoßenen Verhandlungen über eine Amerikanische Freihandelszone (*Área de Libre Comercio de las Américas* – ALCA). Es ist kein Zufall, dass die Gründung des MERCOSUR parallel zu der "Initiative für die Américas" erfolgte; denn durch eine engere subregionale Zusammenarbeit wollte man die Verhandlungspositionen gegenüber der ALCA-Initiative und den USA stärken.

Gemäß dem Gründungsvertrag von Asunción (Artikel 1) ist die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes das Ziel des MERCOSUR. Dazu wurde eine Freihandelszone mit der Abschaffung von Binnenzöllen und anderen Handelsbeschränkungen sowie ein gemeinsamer Außenzoll vereinbart. Sowohl Brasilien als auch Argentinien haben jedoch von Anfang an die Abkommen zur Gründung der Zollunion eher nachlässig eingehalten oder umgesetzt. Dennoch haben die Zoll- und Handelsvereinbarungen im Rahmen des MERCOSUR bis 1997 zu einem kontinuierlichen Anstieg des intraregionalen Handels beigetragen. Der MERCOSUR gewann in jenen Jahren den Ruf des ersten wirklich erfolgreichen Integrationsprojektes in Lateinamerika.

3 Bizzozero (2008); Gratius (2008); Torrent (2006); Ventura (2003).

Für diesen Erfolg des MERCOSUR war es unerheblich, dass sich die Gemeinschaft aus höchst ungleichen Partnern zusammensetzte – ein Argument, das in Krisenzeiten vor allem in Brasilien immer wieder zu hören ist, um die Abneigung gegenüber konkreten Maßnahmen zu einer Vertiefung der Integration durch einen Ausbau ihrer Institutionen zu begründen.

**Tabelle 1: Entwicklung des intraregionalen Handels im MERCOSUR
1990-2007**

	Jahr		
	1990	2000	2007*
Intraregionale Exporte (Mio. US\$)	7.679	27.206	61.648
Intraregionale Importe (Mio. US\$)	6.367	23.969	46.702
Importe Intra-MERCOSUR (Mio. US\$)	4.240	18.031	33.549
Anteil Exporte intraregional/global (%)	17	32	28
Anteil Importe intraregional/global (%)	22	27	26
Anteil Importe Intra-MERCOSUR (%)	14	20	18

* Vorläufige Werte.

Quelle: Eigene Berechnungen nach statistischen Angaben von ALADI (<<http://www.aladi.org>>, 16.03.2009).

Ein zentrales Problem des MERCOSUR ist die ungenügende Beachtung der notwendigen wirtschaftspolitischen Konvergenz zwischen den Partnern, die für den Erfolg und die Vertiefung regionaler Integration unerlässlich ist. Dieser Mangel an Konvergenzen zwischen Argentinien und Brasilien trat zum Ende der neunziger Jahre deutlich zutage, als beide Länder auf die Folgen der Asien- und Russlandkrise unterschiedlich reagierten. Das hat das bilaterale Verhältnis dauerhaft belastet. Die argentinische Krise der Jahre 2000 und 2001 führte zu einem erheblichen Rückschlag des beiderseitigen Handelsaustauschs und förderte zudem eine Verschärfung der wirtschaftlichen Asymmetrien sowie ein zunehmendes gegenseitiges Misstrauen. Zwar hat im Rahmen der argentinischen Erholung der bilaterale Handel wieder deutlich zugenommen, doch anstatt nun eine größere Konvergenz der Wirtschaftspolitik anzustreben, haben sich die Unterschiede noch verschärft. Während Brasilien an einer marktwirtschaftlich orientierten Stabilitätspolitik festhielt, erlebte Argentinien eine nationalistisch-populistische Wirtschaftspolitik mit einer Erhöhung der Staatsausgaben, der Einschränkung der marktwirtschaftlichen Ordnung und der Wiederverstaatlichung von privati-

sierten Wirtschaftszweigen. Das führte u.a. zu einem nachhaltigen Abbau industrieller Kapazitäten und zu einer weiteren Verschärfung der Asymmetrien. Infolge der Einstellung seiner Schuldendienstleistungen verlor das Land viel internationales Vertrauen und erlebte folglich eine extreme Zurückhaltung internationaler Investoren. Das wiederum verstärkte die Abhängigkeit von Brasilien, was viele Aversionen gegen den großen Nachbarn und eine Reihe einseitiger Maßnahmen zum Schutz der eigenen Produktion gegenüber brasilianischen Importen provozierten. Angesichts des brasilianischen Handelsüberschusses hat Argentinien Importkontrollen durch tarifäre und nichttarifäre Maßnahmen (z.B. Wegfall der Zollerleichterungen für Produkte aus der zollfreien Zone von Manaus) sowie einseitige Handelsbeschränkungen bei wichtigen Produkten (z.B. vorübergehende Einschränkung der für Brasilien wichtigen Weizenlieferungen) verhängt. Brasilien reagiert gegenüber solchen argentinischen Reflexen sehr geduldig und hat wiederholt Ausnahmen bei den gemeinsamen Tarifen akzeptiert. So wichtig diese Konzessionen in politischer Hinsicht waren, um die bilateralen Beziehungen nicht noch weiter zu belasten, bedeuteten sie im Hinblick auf die wirtschaftliche Integration jedoch eine weitere Durchlöcherung der gemeinsamen Regelungen.

Der bilaterale Handel hat im Rahmen der argentinischen Erholung, die vor allem auf einen Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt zurückzuführen ist, zwar seit 2002 wieder zugenommen, doch die Asymmetrien haben sich weiter verschärft und werden heute deutlicher wahrgenommen (Flôres 2008: 99-100). Das gilt auch für die kleineren Partner Uruguay und Paraguay, die mit der Entwicklung des MERCOSUR sehr unzufrieden sind. Sie klagen darüber, dass ihre wirtschaftlichen Vorteile aus der Gemeinschaft eher bescheiden blieben. Ihre wichtigste Kritik gilt den Defiziten beim Marktzugang, den Investitionen, dem Ausbau der Infrastruktur, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und dem Ausbau der Gemeinschaftsinstitutionen. Deshalb haben beide mit den USA bilaterale Verhandlungen über Handelsabkommen begonnen, die zumindest vorübergehend den Gemeinschaftsrahmen des MERCOSUR zu sprengen drohten.

Von der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes ist der MERCOSUR heute weiter entfernt denn je. Er ist bisher nicht mehr als eine unvollständige Zollunion und die Entwicklung geht eher in Richtung einer weiteren Durchlöcherung der Zoll- und Freihandelsvereinbarungen. Infolge der zahlreichen Ausnahmen und Sonderregelungen gilt der gemeinsame Außenzoll *de facto* nur für 10% der Einfuhren (Motta Veiga/Rios 2007: 7f.)! In Brasilien gibt es

wegen dieser Aushöhlung der Zollgemeinschaft bei wichtigen Unternehmerkreisen, Politikern, den Medien und auch innerhalb des Außenministeriums starke Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaft. Tatsächlich haben die strukturellen Asymmetrien zwischen den Mitgliedsländern sowie der neue wirtschaftliche Nationalismus in Argentinien das Gegenteil eines Integrationsprozesses provoziert, nämlich Protektionismus innerhalb der Gemeinschaft. Der MERCOSUR hat deshalb viel Glaubwürdigkeit und Unterstützung verloren. Seine Kritiker weisen u.a. darauf hin, dass der Anteil des MERCOSUR an der globalen Wertschöpfung von 4,5% Mitte der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts auf 2,5% zurückgefallen ist – genauso viel wie der Anteil der vier Mitgliedsländer vor der Gründung der Gemeinschaft.⁴ Wichtige Repräsentanten aus Politik und Wirtschaft Brasiliens befürworten mittlerweile eine größere Handlungsfreiheit für das Land ohne Rücksicht auf Gemeinschaftsregelungen, die ohnehin niemand einhält.

Neben den wirtschaftlichen wurden auch die politischen Grenzen des MERCOSUR als Instrument zur Durchsetzung brasilianischer Interessen auf südamerikanischer oder gar lateinamerikanischer Ebene und zur Eindämmung des US-amerikanischen Einflusses in der Region wiederholt deutlich. Beispielsweise erhält der brasilianische Anspruch auf einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen angesichts des argentinischen Widerspruchs nicht einmal innerhalb des MERCOSUR ungeteilte Unterstützung. Während des “Gipfels der Américas” im November 2005 in Mar del Plata votierten nur die vier MERCOSUR-Mitgliedsländer und Venezuela gegen die Fortsetzung der ALCA-Verhandlungen, während die übrigen Süd- und Lateinamerikaner der Chance auf einen privilegierten Zugang zum nordamerikanischen Markt größeres Gewicht beimaßen als der Solidarität mit Brasilien. Damit war offensichtlich, dass der MERCOSUR nur eine begrenzte Wirkung entfaltet. Uruguay hatte zudem kurz nach der Tagung in Mar del Plata ohne Absprache mit den Partnern ein Investitionsschutzabkommen mit den USA unterzeichnet. Andererseits unterschrieben die Präsidenten Brasiliens und Argentiniens im November 2005 aus Anlass des 20. Jahrestages des ersten bilateralen Handelsabkommens 23 bilaterale Ab-

4 *Valor Econômico* vom 19.05.2006 “CEPAL da razão às queixas de Uruguai e Paraguai”. Zur Kritik am MERCOSUR siehe beispielsweise die regelmäßigen Kommentare des früheren Botschafters und einflussreichen Beraters des Industrieverbands FIESP von São Paulo, Rubens Barbosa, in den Zeitungen *O Estado de São Paulo* und *O Globo* sowie Barbosa (2008); siehe auch Vigevani et al. (2008); Christensen (2007).

kommen über eine Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen, ohne die anderen Partner der Regionalgemeinschaft einzubeziehen.

Eine der größten Schwächen des MERCOSUR liegt darin, dass es bisher nicht möglich war, funktionsfähige Gemeinschaftsorganisationen zu gründen und mit Kompetenzen auszustatten. Präsident Lula da Silva hatte zwar zu Beginn seiner Amtszeit ab 2003 eine Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen in Aussicht gestellt, die Praxis weist aber eher in eine andere Richtung. Auch unter seiner Regierung hat sich die brasilianische Administration geweigert, den Ausbau des MERCOSUR als internationale regionale Organisation voranzutreiben. Ursache dafür ist der traditionelle Widerstand Brasiliens gegen einen vermeintlichen Verlust von Souveränitätsrechten und entsprechend gegen eine Erweiterung der Kompetenzen des MERCOSUR-Sekretariats und anderer Gemeinschaftsorganisationen. Stattdessen schwirrt ein Heer von Beamten von Sitzung zu Sitzung, um in zahllosen Foren isolierte Vereinbarungen auszuhandeln, die in keinem Gesamtzusammenhang stehen und häufig auch nicht umgesetzt werden. Zudem werden Gemeinschaftsentscheidungen von Teilen der brasilianischen Administration bewusst torpediert. Das brasilianische Finanzministerium ist bekannt dafür, dass es die Umsetzung von Integrationsvereinbarungen nach Möglichkeit verschleppt oder vollkommen hintergeht. Ähnlich verhalten sich auch Teile des Wirtschaftsministeriums. Hinzu kommt, dass sich der Integrationsprozess bisher weitgehend auf Regierungsebene abspielt und Vertreter der Unternehmer oder der Zivilgesellschaft nicht in den Prozess einbezogen sind. Durch die Aufnahme neuer Mitglieder wird diese geringe tatsächliche Integrationsdichte noch weiter ausgehöhlt.

Der Integrationsprozess ist seit der Jahrtausendwende in seiner Substanz geschwächt. Das wird durch zahlreiche andere Initiativen kompensiert, die bei verschiedenen MERCOSUR-Gipfeltreffen verkündet wurden und den Anschein einer Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaft aufrechterhalten. Dazu gehört beispielsweise die Einberufung eines MERCOSUR-Parlaments ab 2007 (Parlasul), die Einrichtung eines "Kohäsionsfonds" (*Fundo de Convergencia Estructural – Focem*) zur Förderung von Entwicklungsprojekten zum regionalen Ausgleich innerhalb der Gemeinschaft oder die Vereinbarung von Reise- und Niederlassungserleichterungen für Bürger der Mitgliedsstaaten. Solche Initiativen bleiben jedoch häufig symbolische Politik, weil sie wenig konkrete Substanz für den Fortschritt des Integrationsprozesses enthalten, der ohne die wirtschaftliche Integration, ohne eine Zollunion und die Anstrengungen zum Aufbau eines gemeinsamen Marktes reine Rhetorik bleibt.

Dieser ohnehin problematische Zustand des MERCOSUR wurde durch die Aufnahme von Venezuela als "Vollmitglied" im Juli 2006 eher noch verschärft. Die Erweiterung erfolgte ohne eine klare Vereinbarung über die Übernahme der geltenden Gemeinschaftsregeln und ohne einen Zeitplan für den Beitritt des neuen Partners zur Zollunion. Angesichts des venezolanischen Wirtschaftsmodells unter Präsident Hugo Chávez, der einen "bolivarischen Sozialismus" begründen will, klaffen die wirtschaftspolitischen Divergenzen innerhalb der Gemeinschaft noch weiter auseinander.

In Brasilien sind die Meinungen über die Aufnahme von Venezuela in den MERCOSUR geteilt (Vigevani et al. 2008; Christensen 2007; Barbosa 2008). Während die einen darin eine Stärkung seines politischen Gewichts sehen, fürchten andere dadurch eher seine Destabilisierung durch ideologische Meinungsverschiedenheiten. Tatsächlich ist eine Stärkung des MERCOSUR von der Aufnahme Venezuelas wohl nicht zu erwarten. Vielmehr ist das eher ein Beleg für seine geringe Bedeutung als Integrationsorgan in der Wahrnehmung seiner Mitglieder. Er ist zu einer politischen Diskussionsplattform herabgestuft worden, die ihren Mitgliedern im Bereich des Handels und der Investitionen immer weniger konkrete Vorteile bieten kann. Für Brasiliens Wirtschaftsbeziehungen zu Venezuela ist die Integration des Landes in die Gemeinschaft irrelevant.

3. Intraregionaler Handel und Investitionen in Südamerika

Für Brasilien waren der MERCOSUR und insbesondere der Handel mit Argentinien in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten die bei weitem wichtigsten Faktoren für die Förderung des intraregionalen Handels. Doch der Anteil des MERCOSUR an den Exporten Brasiliens nach Südamerika ging von zwei Dritteln 1998 bis 2005 auf weniger als die Hälfte (45%) zurück.

Eine weitere Besonderheit des intraregionalen Handels ist der starke Überschuss zugunsten Brasiliens. In den Nachbarländern sieht man darin ein Indiz für die Verschärfung des regionalen Ungleichgewichts. Nur Bolivien hat einen Handelsüberschuss mit Brasilien wegen der wichtigen Erdgaslieferungen. Die Exporte nach Argentinien, Chile und Kolumbien haben seit 2002 deutlich zugenommen, aber die Importe aus diesen Ländern sind rückläufig. Gegenüber Peru und Ecuador gibt es ein mäßiges Wachstum der Ex- und Importe auf einem ohnehin niedrigen Niveau. Das starke Ungleichgewicht des regionalen Handels zugunsten Brasiliens provoziert scharfe Kritik organisierter Interessengruppen in den Nachbarländern, die den Gewinn aus der Ausweitung des Handels vor allem in Händen transnationaler Unterneh-

men und nicht zuletzt auch brasilianischer Firmen sehen. Vor allem in den Andenländern gleichen die Vorwürfe gegenüber Brasilien den traditionellen Imperialismusvorwürfen gegenüber den USA. Das zeigte sich besonders deutlich bei der Nationalisierung der Gas- und Erdölanlagen in Bolivien im Mai 2007, von der die brasilianische Petrobrás am stärksten betroffen ist. Die brasilianische Regierung hat auf diese Entscheidung des bolivianischen Präsidenten Evo Morales diplomatisch sehr geschickt reagiert und jedwede nationalistische Rhetorik unterdrückt. Sie hat im Grundsatz das Recht der Bolivianer zur Nationalisierung anerkannt, aber in den Verhandlungen mit der Regierung in La Paz dann auch deutlich gemacht, dass nicht nur Brasilien auf die Lieferungen aus Bolivien angewiesen ist, sondern dass Bolivien in noch größerem Maße von den Lieferungen nach Brasilien abhängt. Die Lieferverträge und Arbeitsbedingungen wurden neu ausgehandelt. Brasilien bezahlt letztlich einen nur geringfügig höheren Preis für das bolivianische Gas und Petrobrás ist weiterhin mit erheblichen Investitionen in Bolivien engagiert. Im September 2008 hat die Regierung Ecuadors die brasilianische Baufirma Odebrecht des Landes verwiesen, die dort verschiedene Infrastrukturprojekte – vorfinanziert durch die brasilianische Entwicklungsbank BNDES – realisiert.⁵

Die Beispiele Petrobrás und Odebrecht sind ein Indiz für die Zunahme brasilianischer Investitionen in Südamerika. Seit Gründung des MERCOSUR haben diese zwar deutlich zugenommen, doch der Anteil der Region an den deklarierten⁶ ausländischen Investitionen Brasiliens ist in den letzten Jahren eindeutig zurückgegangen. Insgesamt belief sich der Anteil Südamerikas an den brasilianischen Investitionen auf nur 6,5%. Die Auslandsinvestitionen der südamerikanischen Nachbarn in Brasilien sind traditionell marginal. Im Zeitraum 2000 bis 2007 kamen nur 2,3% der Investitionen aus Südamerika, wobei der größte Anteil auf Uruguay (0,9% Anteil an den Gesamtinvestitionen), Chile (0,7%) und Argentinien (0,4%) entfiel.

Handel und Investitionen bergen zwar einerseits Möglichkeiten für eine engere Interdependenz Brasiliens im Verhältnis zu seinen südamerikani-

5 Anlass war eine Panne in einem von Odebrecht gebauten Kraftwerk. Die Firma wollte den Schaden regulieren, doch im Vorfeld des Plebiszits über die neue Verfassung war die öffentliche Bloßstellung der brasilianischen Firma für Ecuadors Präsident Correa publikumswirksamer. Dieser Vorfall sowie kurze Zeit später einige Drohungen Correas gegenüber Petrobrás verdeutlicht die Aversionen gegen das brasilianische Engagement.

6 Zu beachten ist hier, dass viele Unternehmen Investitionen häufig nicht vom Land ihres Hauptsitzes aus tätigen, sondern von Filialen und Drittländern, darunter sogenannten Steuerparadiesen.

schen Nachbarn, andererseits zeigen sich hier deutliche Ungleichgewichte, die immer wieder Probleme mit den Nachbarn provozieren. Insofern sind vom Anstieg des Handelsvolumens und den grenzüberschreitenden Investitionen keine entscheidenden Impulse für die Durchsetzung der regionalen Ambitionen Brasiliens ausgegangen.

4. Kooperation beim Ausbau der regionalen Infrastruktur und der Energieversorgung

Der Ausbau der regionalen Infrastruktur ist für die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration Südamerikas und die Erweiterung extraterritorialer Handelsmöglichkeiten in den Pazifikraum von zentraler Bedeutung. Brasilien hat daran ein strategisches Interesse. Ebenso ist Brasilien wegen seines wachsenden Energiebedarfs auf engere Kooperation mit den Nachbarländern angewiesen. Nicht zuletzt deshalb wurde während des ersten, von Präsident Cardoso einberufenen Südamerika-Gipfels Mitte 2000 die Initiative für die Integration der Infrastruktur in Südamerika (*Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana* – IIRSA) ins Leben gerufen. Mit diesem neuen Kooperationsprojekt sollte ein Hindernis überwunden werden, das maßgeblich zur Oberflächlichkeit der bilateralen Beziehungen Brasiliens zu seinen Nachbarn beitrug: Die schwierigen geographischen Gegebenheiten in Südamerika und die großen Entfernungen zwischen den Zentren der einzelnen Länder auf der anderen Seiten der Anden bzw. des Amazonas.

Die noch immer sehr prekäre Verkehrsinfrastruktur in Südamerika zeigt sich daran, dass der Großteil des regionalen Handels wegen unzureichender Straßen- oder Schienenverbindungen per Seefracht abgewickelt wird. Dadurch aber ist der Transport in die Nachbarländer zum Teil erheblich teurer als nach Europa oder Nordamerika. Der Ausbau der Infrastruktur ist deshalb eine entscheidende Voraussetzung für die Intensivierung des regionalen Handels.

Brasilien hat die Wortführung im Rahmen der IIRSA. Allerdings kommen die meisten Projekte nur sehr langsam voran. Der tatsächliche Impuls von IIRSA auf die Verdichtung der bilateralen Beziehungen ist noch begrenzt. Das hängt auch damit zusammen, dass diese Initiative zum Teil Widerstand hervorgerufen hat. In den Nachbarländern artikuliert sich Unmut über den vermeintlichen wirtschaftlichen Expansionismus Brasiliens, zumal die brasilianische Entwicklungsbank BNDES als wichtiges Finanzierungsorgan agiert und dabei die Arbeit brasilianischer Firmen, wie der großen Bauunternehmen, in den Nachbarländern fördert (siehe das Beispiel Odebrecht

in Ecuador). Zudem hat der Energiekonzern Petrobrás in den letzten Jahren seine Investitionen in etlichen Nachbarländern deutlich erhöht, woraus sich ein großer brasilianischer Einfluss auf den wichtigen Bereich der Energieversorgung ergibt. Das wird in den Nachbarländern misstrauisch beäugt und ist einer der Gründe, warum die in Anbetracht des Energiebedarfs und der Versorgungsprobleme in mehreren Ländern der Region notwendige Kooperation bei der Energiegewinnung nicht rascher vorankommt.

5. UNASUL und die südamerikanische Integration

Angeichts der Schwächen bisheriger Integrationsprojekte hat die brasilianische Regierung unter Präsident Lula da Silva die "Flucht nach vorne" angetreten und eine neue Integrationsinitiative gestartet. Auf ihr Drängen hin und trotz der Skepsis einiger Regierungen der Region wurde im Dezember 2004 die "Gemeinschaft der südamerikanischen Nationen" (*União das Nações Sul-Americanas* – UNASUL) ins Leben gerufen (FUNAG 2005; Garcia 2008). Erstmals wird Südamerika damit als eine eigene politische und wirtschaftliche Einheit auf dem amerikanischen Kontinent positioniert. Weder die lateinamerikanischen Freihandelsprojekte (ALALC ab 1960, ab 1980 ALADI), noch die subregionalen Integrationsprozesse haben Südamerika als ein regionales Zentrum ins Auge gefasst. Mit Blick auf die Landkarte, vor allem aber angesichts möglicher Komplementaritäten der Wirtschaft und nicht zuletzt im Bereich der Energieversorgung, kann die Herausbildung einer südamerikanischen Gemeinschaft tatsächlich sinnvoll sein. Bereits Anfang der neunziger Jahre hatte die damalige brasilianische Regierung vorgeschlagen, der MERCOSUR solle mit dem Andenpakt eine Südamerikanische Freihandelszone ALCSA verhandeln. Dieses Projekt scheiterte jedoch am mangelnden Interesse sowohl der übrigen MERCOSUR-Staaten als auch der Andenländer.

UNASUL wurde offiziell am 23. Mai 2008 während eines Treffens der Präsidenten und Repräsentanten der zwölf Staaten Südamerikas gegründet. Als zentrales Ziel der Union vereinbarte man die politische, soziale und wirtschaftliche Koordination der Region (Artikel 2 des Gründungsvertrages) mit der Absicht,

einen Raum der Integration und Union im kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich zwischen ihren Völkern zu konstruieren, wobei der politische Dialog, die Sozialpolitiken, die Erziehung, die Energie, die Infrastruktur, die Finanzierung und die Umwelt neben anderen Priorität haben sollen, um sozioökonomische Ungleichheit zu eliminieren, soziale Integration und Bürger-

beteiligung zu erreichen, die Demokratie zu stärken, und die Asymmetrien bei der Stärkung der Souveränität und Unabhängigkeit der Staaten zu reduzieren.

In dem langen Katalog von Vorhaben, die als spezifische Ziele von UNASUL genannt werden, ist zwar (an 12. Stelle) auch die Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel genannt, doch die wirtschaftliche Integration ist zumindest nach Ansicht maßgeblicher Vertreter der brasilianischen Regierung kein vorrangiges Ziel der UNASUL. Das neue Integrationsprojekt dient vornehmlich als Forum für die politische Abstimmung und Koordination zur Stärkung der Region als eigenständiger Faktor in ihren Außenbeziehungen sowie – neben oder zusammen mit IIRSA – als Plattform zur Förderung gemeinsamer Vorhaben im Bereich der Infrastruktur, Energie und Kommunikation. Der Vorschlag Chiles aus dem Jahr 2007, bis spätestens 2010 eine Freihandelszone zu schaffen, fand bei den übrigen Staaten keine größere Unterstützung und wurde nur als langfristiges Ziel ohne feste Zeitplanung ins Auge gefasst.

Auf Vorschlag Venezuelas wurde im Rahmen der UNASUL eine "Bank des Südens" (*Banco do Sul*) geschaffen, die als Alternative zu den internationalen Finanzinstitutionen Entwicklungskredite zu günstigen Bedingungen in der Region vergeben soll. Da es mit der Entwicklungsgesellschaft der Andengruppe CAF und der brasilianischen Entwicklungsbank BNDES bereits finanzkräftige Institutionen gibt, die ähnliche Aufgaben erfüllen, äußerte sich nicht zuletzt in Brasilien zunächst Widerstand gegen dieses Projekt, ehe man dem Drängen von Präsident Chávez nachgab. Im Oktober 2007 wurde die neue Bank mit Sitz in Caracas gegründet, wobei ihr Wirkungsgrad von Beginn an fragwürdig war.

UNASUL entspricht eindeutig brasilianischen Interessen in der Region. Beispielsweise erhielt Brasilien über den Ausbau der Infrastruktur und Kommunikation leichteren Zugang zum Pazifik und könnte auch seine Kontrolle über das Amazonasbecken ausweiten. Doch erstens scheint der brasilianische Protagonismus die Förderung dieses Gemeinschaftsprojekts durch die anderen Länder eher zu dämpfen und zweitens ist ein Ausbau der wirtschaftlichen Integration nicht zu erwarten. Vorläufig ist UNASUL ein politisches Abstimmungsforum ohne klare Konturen. Ihr institutioneller Rahmen bleibt ungewiss und es ist kaum zu erwarten, dass Brasilien der UNASUL mehr Kompetenzen zugestehen wird als dem MERCOSUR.

6. Perspektiven der Integration

Für die wirtschaftliche Integration in Südamerika gibt es viele gute Gründe. Sie könnte das Scharnier bilden, das nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligten fördert, sondern auch die Stabilität der Länder und der Region und ihre gemeinschaftliche Interessenvertretung nach außen. Dazu wäre freilich ein größeres Maß an wirtschaftspolitischer Konvergenz und ein Ausbau handlungsfähiger Gemeinschaftsinstitutionen unverzichtbar.

In Brasilien sind diese Argumente wohl bekannt – sie werden jedoch nur halbherzig in konkrete politische Projekte umgesetzt. In den letzten Jahren überwiegen die politischen Initiativen eindeutig gegenüber den Anstrengungen zugunsten einer engeren wirtschaftlichen Integration. Allzu rasch verweisen wichtige Repräsentanten aus der Regierung und auch aus dem Unternehmerlager auf die zunehmenden Asymmetrien, die weitere Integrationschritte verhinderten. Dahinter steht aber nicht selten die Annahme, Brasilien sollte sich weniger mit regionalen Absprachen und Rücksichtnahmen belasten und stattdessen seine Interessen selbstständig und gegebenenfalls allein auf der internationalen Bühne verfolgen. Daraus spricht das gewachsene Selbstbewusstsein infolge der positiven Wirtschaftsentwicklung der vergangenen Jahre. Zugleich ist das aber auch eine Folge der zahlreichen Kontroversen und Divergenzen, die die Kooperation und Integration in Südamerika belasten und in jüngster Zeit eher wieder zugenommen haben. Diese Divergenzen betreffen den politischen und sicherheitspolitischen Bereich, aber auch den Handel und die erweiterten Wirtschaftsinteressen sowie nicht zuletzt die jeweilige Einstellung gegenüber der Art und Form der regionalen Integration. Uneinigkeit bei Personal- und Sachfragen auf multilateraler Ebene, unterschiedliche Einstellung gegenüber Freihandelsvereinbarungen mit den USA,⁷ der Konflikt zwischen Argentinien und Uruguay um den Bau zweier Papierfabriken, die Nationalisierung der Gas- und Erdölfelder in Bolivien und die dadurch provozierten Verstimmungen mit Brasilien, die Forderungen Paraguays nach höheren Zahlungen Brasiliens für Stromlieferungen aus dem Kraftwerk Itaipú, der langjährige Konflikt zwischen Bolivien und Chile um einen Meereszugang für Bolivien, die Waffenkäufe des venezolanischen Präsidenten Chávez und seine Allianzen mit extraregionalen Partnern wie Russland und Iran, die alternative Integrationsinitiative Vene-

⁷ Chile, Peru, Kolumbien haben eigene Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen, Uruguay und Paraguay haben ein Interesse daran, während Brasilien, Argentinien und Venezuela (noch) dagegen sind.

zuelas mit Bolivien und Kuba (*Alternativa Bolivariana para las Américas* – ALBA), die Ausweisung brasilianischer Unternehmen aus Ecuador sowie nicht zuletzt die Schwierigkeiten der bestehenden Integrationsprojekte MERCOSUR und Andengemeinschaft zeigen, wie schwierig es in Südamerikas noch immer ist, politische und wirtschaftliche Integration zu verwirklichen.

Für Brasilien ist die regionale Integration in und mit Südamerika ein politischer Impetus. Die Regierung von Präsident Lula da Silva unternimmt zwar verstärkte Anstrengungen, um die Zusammenarbeit und Integration in Südamerika voranzutreiben, das Resultat dieser Bemühungen ist vorerst jedoch zwiespältig. Abgesehen davon, dass der zunächst erhobene regionale Führungsanspruch von keinem Nachbarn akzeptiert wurde, wird man – entgegen der früheren Absichtserklärungen – auch kaum eine Stärkung oder Konsolidierung des MERCOSUR konstatieren können. Diese Regionalgemeinschaft wurde zwar erweitert, dadurch aber keineswegs gestärkt. Tatsächlich geht es der brasilianischen Administration aber gar nicht mehr in erster Linie um den MERCOSUR. Stattdessen wird nun der UNASUL mehr Aufmerksamkeit gewidmet, die jedoch eine Förderung der Wirtschaftsintegration als Ziel vorerst praktisch ausschließt.

So zahlreich und gewichtig die Gründe für eine engere Konzertation, Kooperation und Integration der Südamerikaner sind, so stark sind die Elemente der Behinderung. Für die Zukunft der regionalen Integration, ob im Rahmen des MERCOSUR oder der UNASUL, ist das nicht sehr vielversprechend.

Literaturverzeichnis

- Altemani, Henrique/Lessa, Antônio Carlso (Hrsg.) (2006): *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva.
- Barbosa, Rubens (2008): “A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no MERCOSUL”. In: *Interesse Nacional*, 1, 1, S. 11-21.
- Bizzozero, Lincoln (2008): “La nueva agenda del MERCOSUR y las negociaciones del ALCA: la apertura de um juego diferente en el escenario continental”. In: Lombaerde, Philippe de/Kochi, Shigeru/Briceño Ruiz, José (Hrsg.): *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Fundación Carolina.
- Christensen, Steen Fryba (2007): “The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America – can the Regional Integration Project Survive?” In: *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 50, 1, S. 139-158.

- Flôres Jr., Renato G. (2008): “Um panorama das assimetrias regionais no MERCOSUL”. In: Hofmeister, Wilhelm (Hrsg.): *Integração regional e políticas de coesão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão) (Hrsg.) (2005): *América do Sul. Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Brasília: FUNAG.
- Garcia, Marco Aurélio (2008): “A opção sul-americana”. In: *Interesse Nacional* 1, 1, S. 22-28.
- Gratius, Susanne (Hrsg.) (2008): *Mercosu y Nafta. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana/Frankfurt am Main: Vervuert.
- Motta Veiga, Pedro (Hrsg.) (2007): *Comércio e política comercial no Brasil. Desempenho, interesses e estratégias*. São Paulo: Singular.
- Motta Veiga, Pedro/Rios, Sandra (2007): *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas* (Série Comércio Internacional). Santiago do Chile: CEPAL.
- Torrent, Ramón (Hrsg.) (2006): *15 años de MERCOSUR. Comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*. Montevideo: Red Mercosur.
- Ventura, Deisy (2003): *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*. Barueri: Manole.
- Vigevani, Tullo et al. (2008): “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites” (mehrere Beiträge). In: *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 51, 1.